



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2020

---

## **Eine letzte Chance für den Weltfrieden**

Diggelmann, Oliver

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-195452>  
Newspaper Article  
Published Version

Originally published at:

Diggelmann, Oliver. Eine letzte Chance für den Weltfrieden. In: Neue Zürcher Zeitung, 15 June 2020, 5.



# Eine letzte Chance für den Weltfrieden

*Die Gründung der Uno vor 75 Jahren war ein Kompromiss, erreichte aber das Hauptziel: die Verhinderung eines dritten globalen Kriegs*

OLIVER DIGGELMANN

Die Uno entstand nicht an einer Friedenskonferenz. Der amerikanische Präsident Franklin Roosevelt erklärte am 1. März 1945, man werde den Fehler von Versailles nicht wiederholen, «die Friedensmaschine erst nach dem Krieg auf die Beine zu stellen». Er berief die Gründungskonferenz schon auf den 25. April 1945 nach San Francisco ein. Adolf Hitler war zu diesem Zeitpunkt noch am Leben, und bis zur Kapitulation Japans sollte es noch mehr als vier Monate dauern. Roosevelt wollte die Kriegssituation und das Gefühl gegenseitiger Abhängigkeit unter den Alliierten für die Gründung einer neuen Weltorganisation nutzen. Er fürchtete eine Rückkehr des amerikanischen Isolationismus wie nach dem Ersten Weltkrieg. Der Senat hatte damals eine amerikanische Mitgliedschaft im Völkerbund abgelehnt.

## Überlegungen seit Kriegsbeginn

Die neue Weltorganisation sollte eine Schöpfung der Alliierten sein. Bereits ab 1942 hatten sie unter dem Namen Vereinte Nationen gegen die Achsenmächte gekämpft. Sie blieben an der Gründungskonferenz in San Francisco unter sich – der Konferenzort war ein Signal an Japan. Auch Neutrale wie die Schweiz oder Schweden waren nicht eingeladen. Mitreden sollte, wer sich zumindest mittels Kriegserklärung solidarisch erklärt hatte. Geheime Vorüberlegungen zur neuen Ordnung wurden bereits ab 1939 und insbesondere von den Amerikanern angestellt. Roosevelt sprach schon bald nach dem deutschen Angriff auf Polen von einem «möglichen Krieg» auch der USA, die formell noch zwei Jahre neutral bleiben sollten. Ihm schwebte vor, zu vollenden, was Woodrow Wilson mit dem Völkerbund vergeblich angestrebt hatte: ein System zur Sicherung eines «endgültigen Friedens», wie Kant ihn in seinem berühmten Aufsatz «Zum Ewigen Frieden» aus dem Jahr 1795 skizziert hatte. Die neue Organisation sollte Aggressoren mit Zwangsmitteln in die Schranken weisen können.

Die USA und Roosevelt im Besonderen waren die treibende Kraft hinter dem Projekt. Unterstützt wurden sie vor allem von den Briten. Als der schwerkranke Roosevelt knapp zwei Wochen vor Beginn der Gründungskonferenz starb, entstand ein Moment allgemeiner Verunsicherung. Sein Nachfolger Harry Truman beeilte sich jedoch, zu erklären, die Konferenz finde wie geplant statt.

In den frühen Kriegsjahren standen bei Amerikanern und Briten zwei sehr unterschiedliche Grundoptionen zur Diskussion. Winston Churchill favorisierte ein Modell mit einem regional durch die Grossmächte organisierten Frieden. Er konnte sich für Europa, Asien, Nord- und Südamerika je einen «Council» vorstellen, gewissermassen ein föderalistisches Modell der Friedenssicherung. Das britische Empire, so seine Überlegung, liesse sich mit einer solchen Rahmenordnung am ehesten halten. Roosevelt lehnte den Kolonialismus ab und hielt den britischen Premierminister für einen Kriegsgaul aus einer vergangenen Zeit. Er sah jedoch die praktischen Vorzüge des Vorschlags. Grossmächte haben ein evidenten Interesse an Stabilität in ihrer Region, und sie wären sich so weniger ins Gehege gekommen.

Die zweite Option war eine globale Friedensorganisation. Der Friede hing hier primär vom gemeinsamen Engagement der Grossmächte ab, weshalb Roosevelt eine herausgehobene Stellung der stärksten Staaten für zwingend hielt. Grossmächte waren für ihn zunächst nur die USA und die Briten. Im Lauf der ersten Kriegsjahre kamen die Sowjetunion und China hinzu. Sie sollten «world policemen» sein. Frankreich wurde der Status einer Grossmacht dagegen erst kurz vor der Uno-Gründung zugestanden. Churchill wollte eine möglichst starke kontinentaleuropäische Macht als Gegengewicht zur gegen Kriegsende immer expansiveren Sowjetunion. Er



Unterzeichnung der Uno-Charta am 26. Juni 1945 in San Francisco. Wegen sowjetischer Forderungen stand die Gründung der Vereinten Nationen bis zuletzt auf der Kippe.

IMAGO

drang darauf, Frankreich einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zuzugestehen.

Die Grundstruktur der Uno wurde schrittweise festgelegt. An der Konferenz von Teheran Ende November 1943 – an der Stalin, Roosevelt und Churchill persönlich teilnahmen – setzte sich das globale Modell gegenüber dem regionalen durch. Bei Letzterem befürchteten die Amerikaner, das Grundanliegen der Friedenssicherung würde geschwächt. An einem Expertentreffen auf dem Landgut Dumbarton Oaks in Washington im Sommer 1944 einigten sich die Grossmächte im Prinzip auf ein Organ mit exklusiv-

**Die Amerikaner erkannten, dass Stalin ohne ein Vetorecht nicht zustimmen würde.**

ver Polizeifunktion. Der Sicherheitsrat sollte verbindliche Zwangsmassnahmen zum Schutz des Friedens beschliessen können. Die Grossmächte als faktische Garanten sollten das Sagen haben und ständige Sitze erhalten.

Weil die Sowjetunion befürchtete, der Sicherheitsrat und die Uno im Allgemeinen würden zu einem Herrschaftsinstrument der Amerikaner, verlangte sie für Entscheide des Sicherheitsrates ein «absolutes Vetorecht» aller ständigen Mitglieder. Damit sollten nicht nur Sanktionsbeschlüsse, sondern bereits Diskussionen über unliebsame Themen verhindert werden können. Die Amerikaner erkannten, dass Stalin ohne ein Vetorecht nicht zustimmen würde. Sie wollten dieses aber unbedingt auf Sanktionsbeschlüsse beschränken; niemand sollte Diskussionen über heikle Themen abklemmen können. Die Sowjetunion kämpfte verbissen für ihr «absolutes Veto», gab sich schliesslich in San Francisco aber mit dem amerikanischen Vorschlag zufrieden.

Keinen nennenswerten Widerstand erfuhr bemerkenswerterweise der amerikanische Vorschlag eines umfassenden Gewaltverbots. Nicht nur Annexionen, sondern bereits die blosses Androhung von Gewalt, sogenannte Kanonenbootdiplomatie, sollte künftig unzulässig sein. Als die chinesische Delegation in Dumbarton Oaks von dem Vorschlag hörte, fragte sie nach, ob sie alles richtig verstanden habe.

Die Gründung der Uno war im Kern Teil eines Bündels zusammenhängender Entscheide der Alliierten. Sie war geprägt von sich wechselseitig bedingenden Arrangements und Konzessionen von immenser Tragweite. Nur für die USA war die Uno-Gründung allerdings ein prioritäres Ziel. Als sich Roosevelt, Stalin und Churchill Anfang Februar 1945 in Jalta noch einmal persönlich trafen, kamen viele der Fragen zur Beendigung des Kriegs und der Nachkriegsordnung gleichzeitig auf den Tisch. Zweites Hauptinteresse der USA war der Eintritt der Sowjetunion in den Pazifikkrieg gegen Japan. Sie rechneten mit bis zu einer halben Million weiterer amerikanischer Todesopfer, sollten sie ohne fremde Hilfe weiterkämpfen müssen. Stalin war im Prinzip zu beiden Konzessionen bereit. Die Sowjetunion trat dann auch vereinbarungsgemäss drei Monate nach Ende der Kämpfe in Europa in den Krieg gegen Japan ein. Sie erhielt dafür die von Stalin verlangte Insel Sachalin.

Die Sowjetunion erreichte zudem die resolut angestrebte Westverschiebung Polens und hohe Reparationszahlungen aus Deutschland. Absprachewidrig setzte die Sowjetunion bald nach Jalta zudem eine rein kommunistische Regierung in Polen ein, was in San Francisco zu schweren Spannungen führte. Stalin argumentierte kühl mit Sicherheitsbedürfnissen. Die Sowjetunion war seit der Jahrhundertwende zweimal von Deutschland angegriffen worden. «Demokratie», sagte Stalin einem amerikanischen Emissär, «ist ein Luxus für Friedenszeiten.» Die Briten nahmen die sich abzeichnende sowjetische Dominanz in Osteuropa – entgegen der Legende – ohne grossen Widerstand hin. Auch hier war ein Gegengeschäft zentral. Stalin hatte sich Ende 1944 bei einem Treffen mit Churchill mit einem westlichen Griechenland einverstanden erklärt. Für die Briten war dies mit Blick auf die Verkehrswege in die Kolonien ein strategisches Ziel.

## Letzte Hürden in San Francisco

Die Uno-Gründung drohte auch nach Jalta noch zu scheitern. Ansprüche der Sowjetunion führten bis zur Unterzeichnung der Charta am 26. Juni 1945 verschiedentlich zu schweren Krisen. Sie wollte – neben dem Veto – wegen der westlichen Dominanz in der Generalversammlung ein grösseres Stimmgewicht als die übrigen Staaten. Zur Überraschung von Amerikanern und Briten hatte sie in Dumbarton Oaks für jede ihrer 16 Teilrepubliken einen eigenen Sitz in der Uno verlangt. Bis zur

Gründungskonferenz reduzierte sie die Forderung auf schliesslich zwei zusätzliche Sitze. Die USA wollten die Uno nicht an dieser Forderung scheitern lassen und willigten ein, die Sowjetrepubliken Weissrussland und Ukraine als eigenständige Mitglieder zu akzeptieren. Mittlere und kleinere Staaten protestierten vergeblich.

Ausserlich folgte die Konferenz von San Francisco einem amerikanischen Drehbuch. Von der Eröffnungszereemonie bis zur Unterzeichnung zog man Know-how aus dem Showbusiness bei. Das Nein zum Völkerbund sollte sich auf keinen Fall wiederholen. Amerikanische Symbolik wurde geradezu hemmungslos eingesetzt. Die vier Pfeiler im Hintergrund bei der Eröffnungszereemonie standen für Roosevelts 1941 verkündete Politik der «vier Freiheiten» – der Meinungs- und der Religionsfreiheit sowie der «Freiheit vor Angst und vor Not». Laut Roosevelt hätten sie die Grundlage der neuen Friedensordnung bilden sollen. Diese Referenz war bemerkenswert, weil die Menschenrechte in der Charta kaum eine Rolle spielen.

Auch das vorläufige Emblem der Uno war stark amerikanisiert. Im Mittelpunkt befanden sich die USA. Die Literaturprofessorin Virginia Gildersleeve, die der amerikanischen Delegation angehörte, erreichte zudem, dass sich die Einleitungsformel der Charta geradezu an jene der amerikanischen Verfassung anschmiegte. Aus «We the people of the United States» wurde «We the peoples of the United Nations».

Mit 3000 Teilnehmern war die Konferenz ein gesellschaftliches Ereignis. Auch Prominenz aus Hollywood war zugegen, und die Medien berichteten ausführlich über die neun Wochen dauernde Versammlung und das Drumherum. Für viele Teilnehmer war die Konferenz der Höhepunkt ihres politischen Lebens. Manche, die das Ringen um die Charta hautnah miterlebt hatten, entwickelten starke Loyalitäten der Organisation gegenüber. Nelson Rockefeller, der in den 1970er Jahren amerikanischer Vizepräsident werden sollte, überzeugte seine Familie davon, der Uno Grundstücke für den Hauptsitz in Manhattan zu überlassen. Seine Bemühungen um New York als Hauptsitz trugen im Übrigen wesentlich dazu bei, dass das ursprünglich vorgesehene Genf fallengelassen wurde.

Bei der Unterzeichnung der Charta überwog bei den Delegierten das Gefühl der Erleichterung. Trotz allen Differenzen hatte man sich auf einen Text einigen können. Selbst die Sowjetunion war einigermaßen zufrieden. Manche wunderten sich gar über die Aufgeräumtheit

von deren Delegierten an der Schlusszereemonie. Die Sowjetunion hatte mit dem Veto ein starkes Druckmittel erhalten, mit dem sich die Amerikanisierung der Organisation verhindern liess. Im Wissen um ihre Schwächen betonten viele in ihren Reden, dass die Charta nun zum Leben erweckt werden müsse. Auch Harry Truman forderte nach den Worten nun Taten. Stalin und Churchill waren selbst nicht anwesend. Der britische Aussenminister Anthony Eden sprach angesichts der Erfahrung zweier Weltkriege innert kurzer Zeit von der vielleicht «letzten Chance für die Welt».

Atmosphärisch hatte die Konferenz in einem Zwielicht stattgefunden. Sie war noch Teil eines Kriegsgeschehens, dessen Lärm allmählich leiser wurde. Die Kapitulation Deutschlands am 8. Mai 1945 wurde kaum gefeiert. Zu viel Arbeit war zu Ende zu bringen. Zu viel Unsicherheit blieb.

## Tauglicher Rechtsrahmen

Beobachter zeichneten ein kritischeres Bild als die Direktbeteiligten. Neben positiven Stimmen waren viele ernüchtert oder gar offen enttäuscht. Das Diktat der Grossen hinterliess in kleinen und mittleren Staaten einen bitteren Nachgeschmack. Sie nahmen die ständigen Sitze im Sicherheitsrat und vor allem das Vetorecht eher hin, als dass sie es akzeptierten, und Letzteres wurde später wenig überraschend zum Schlüsselpunkt der Uno. Auch von den Menschenrechten, von denen in frühen Kriegsjahren stärker die Rede gewesen war, blieb ausser der sehr allgemeinen Erwähnung nichts übrig. Die «Vier Freiheiten»-Ornamentik war amerikanische Innenpolitik, mehr nicht. Auch das fehlende Bekenntnis zum Ziel der Entkolonialisierung enttäuschte viele. Die Kolonialmächte, soweit sie zu den Siegern zählten, hatten ihren Besitzstand noch einmal retten können. Die USA und die Sowjetunion hatten zudem verhindert, dass eine Uno-Mitgliedschaft – wie von den lateinamerikanischen Staaten verlangt – eine Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs nach sich zog. Sie ist bis heute freiwillig und ein Grund dafür, weshalb die Geltung des Völkerrechts oft prekär erscheint.

In der Langzeitperspektive erscheint das Bild wohl heller. Zu einem dritten Weltkrieg – den zu verhindern immer das Hauptziel der Organisation war – ist es nicht gekommen. Dem legendären zweiten Uno-Generalsekretär, Dag Hammarskjöld, wird oft die Formulierung zugeschrieben, Zweck der Uno sei nicht, den Himmel auf Erden zu schaffen, sondern die Hölle zu verhindern – sie stammt in Wahrheit allerdings vom amerikanischen Uno-Botschafter Henry Cabot Lodge.

Positiv verdient im Gesamtbild auch Erwähnung, dass sich die Charta als insgesamt tauglicher Rechtsrahmen für manchen friedenserhaltenden Einsatz multinationaler Kontingente erwies. Zu denken ist etwa – bei allen Gegenbeispielen, die aufgeführt werden könnten – an die Missionen in Osttimor, in Liberia oder auf Zypern. Zudem verschaffte die Charta dem Entkolonialisierungsprozess trotz ihrer Vagheit eine gewisse Legitimation. Die Unabhängigkeitsbewegungen bezogen sich beispielsweise auf die Bestimmungen zum Uno-Treuhandrat, als sie in den Nachkriegsjahren erstarkten.

Selbst die bloss knappe Erwähnung der Menschenrechte wurde mit der Zeit positiv gelesen, und zwar als zaghafter Beginn der bedeutendsten Transformation des Völkerrechts seit 1945, seiner menschenrechtlichen «Umcodierung». Die Geschichte der Uno ist fraglos ambivalent. Ablesbar ist die Gesamtbilanz aber wohl nicht zuletzt daran, dass wir nach einem Dreivierteljahrhundert noch immer sagen können: Wir leben in der Uno-Ära.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.